

# Teoría y Práctica de la Intervención Federal\*

Dr. ALBERTO G. PADILLA

---

Hay artículos de la Constitución que han quedado como letra muerta —el que propicia la implantación del juicio por jurados, por ejemplo— y otros, en cambio, que han tenido muchísimas aplicaciones hasta cobrar un alcance que sus autores no previeron, como sucede con el artículo sexto que autoriza al Gobierno federal para intervenir en el “territorio de las Provincias”.

Ello puede ocurrir para garantizar la forma republicana, para repeler invasiones exteriores y para sostener o restablecer a las autoridades provinciales. De estos casos el de invasión exterior no se ha presentado nunca, y no interesa considerarlo, porque si ocurre una invasión el estado de guerra que sobrevendría haría pasar a segundo plano el aspecto de la intervención en la Provincia que sea teatro de la invasión.

En el caso de que el Gobierno federal intervenga para sostener o restablecer las autoridades locales, amenazadas o depuestas por la sedición o por invasión de otra provincia, el artículo sexto resulta aplicado a garantizar el goce y ejercicio de las propias instituciones, de modo que la acción federal, si bien se desarrolla en el “territorio” de la provincia, no afecta a sus “instituciones”.

Otra situación es la que se presenta cuando el Gobierno federal no puede sostener o restablecer las autoridades que la Provincia se ha dado y tiene que hacerlas desaparecer para que la Provincia recobre su forma republicana de Gobierno. En este caso es cuando nos encontramos con una intervención propiamente dicha, con una medida que importa una suspensión de la regla general señalada en el artículo 105, según el cual las Provincias se dan sus instituciones, se rijan por ellas y elijan sus autoridades “sin intervención del Gobierno Federal”.

Recién cuando la aplicación del artículo sexto supone que se abre un parén-

\* Conferencia dictada el día 3 de septiembre de 1964 en el Seminario de Derecho Constitucional, de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales de la Universidad del Salvador.

tesis a la autonomía de la provincia, porque allí las instituciones y las elecciones van a tener lugar "con intervención del Gobierno federal", y no sin esa intervención, es cuando esta situación excepcional, autorizada por la Constitución, cobra todo su significado. La intervención es ya no sólo al "territorio" sino también a las "instituciones" de la provincia.

En el historial de las intervenciones se han registrado, desde 1853 a 1942, ciento veintiocho casos, sin contar las dispuestas por el Gobierno de facto de 1930, y reanudada la marcha institucional el número sigue en aumento. Recorriendo ese historial podemos señalar tres épocas principales a las que podemos llamar la "época militar", la de los "conflictos de poderes" y la de la "pureza del sufragio".

En la primera de ellas el Gobierno federal actuaba destacando efectivos militares para sostener a los Gobiernos provinciales o para reponerlos, y, a veces, también para reemplazarlos. La intervención obedecía a un motivo de orden, primordialmente, y la medida se confundía, o iba acompañada, de la declaración de estado de sitio. Un caso típico es el que encontramos en el Decreto del 1º de setiembre de 1854 suscripto por Urquiza y su ministro Gorostiaga "de conformidad a los artículos 6º, 23º y atribuciones 19 y 20 del artículo 83º, de la Constitución". (Véase Comisión de Estudios Constitucionales VI Intervención Federal, ed. 1957, pág. 150).

Cuando situaciones como ésa dejaron de producirse porque el gobierno federal tuvo su Ejército permanente, y entró a contar con divisiones de él en cada Provincia, y ya no era fácil que ocurrieran levantamientos armados que tuvieran el limitado objeto de derrocar a un Gobierno provincial, las intervenciones se originaron en los "conflictos de poderes" entre el Gobernador y la Legislatura. Ocurrida una situación de esas la forma republicana se veía afectada y el Gobierno federal intervenía para garantirla. En el primero de los supuestos que contiene el artículo sexto desde la reforma de 1860, y es a través de él que se ha intervenido a las Provincias en lo que va de este siglo.

Un ejemplo típico lo encontramos en el Decreto del 16 de febrero de 1903, suscripto por el Presidente Roca y sus Ministros, entre ellos el del Interior Joaquín V. González. Se habla en él de "una perturbación efectiva en el régimen normal de las instituciones republicanas", de hechos que "afectan en sus caracteres esenciales la existencia del Poder Legislativo, sin el cual no existe la forma republicana, cuya conservación está encargada a los poderes nacionales, por lo que la intervención se juzgó procedente 'sin necesidad de requisición' de las autoridades de la Provincia" (Ob. cit., pág. 298).

Pero la aplicación del artículo sexto alcanzó todavía más amplitud cuando comenzó a intervenir en las provincias aunque no mediaban hechos de armas ni conflictos de poderes. Es lo que se llevó a efecto con el Decreto del 24 de abril de 1917, por el cual se intervino Buenos Aires en razón de que "la opinión pública ha vivido constantemente sustraída a toda intervención electoral", como "una imposición impostergable de moral política" (id., pág. 310). En adelante las intervenciones irán para sancionar el fraude electoral, o para prevenirlo,

aunque la "forma republicana" como forma, no estuviera alternada por un conflicto de poderes.

En estos casos la intervención al desplazar a los Gobiernos de Provincia ha significado una excepción temporaria a la regla general establecida en el artículo 105º.

Las intervenciones militares, que fortalecían la autonomía, así como las otras que significaban una suspensión de ella, se han mandado por ley y por decreto. La proporción es de un tercio de leyes y dos tercios de decretos. En cuanto a la procedencia de éstos la discusión versa sobre la falta de atribución del Ejecutivo para ejercer un poder que está dado al "Gobierno federal", en vista de que por el inciso 28b del artículo 67º es el Congreso el que tiene la atribución de hacer las leyes que pongan en ejercicio los poderes concedidos por la Constitución al Gobierno de la Nación.

Por el hecho de estar el Congreso en receso, las atribuciones que él tiene no pasan al Ejecutivo, a menos que la Constitución lo diga expresamente, como sucede con la de declarar el estado de sitio. De modo que cabe concluir que, en teoría estricta, si durante el receso se hace necesario intervenir una Provincia el Ejecutivo no tiene otra vía legal que la de convocar al Congreso a sesión extraordinaria para considerar ese grave asunto de "orden" que encierra una intervención.

No hay duda que, salvo que se trate de una simple disposición de efectivos militares para sostener la autonomía provincial, el Ejecutivo no está facultado para alterar la autonomía provincial modificando en ella los efectos establecidos en el artículo 105º. Si bien el Gobierno federal está encargado por el artículo 5º de garantizar el goce y ejercicio de las instituciones provinciales, corresponde que esa misión la cumpla por intermedio del poder que tiene la atribución para ello.

Pero, esta interpretación, o cualquier otra restrictiva del Poder del Ejecutivo para intervenir durante el receso, o para supeditar la procedencia de la intervención a la requisición que formulen las autoridades de la Provincia, podrá ajustarse a lo que fue el propósito de los Constituyentes, pero no a lo que resulte de la vida que ha tenido el artículo sexto a través de la aplicación que de él han hecho todos los Gobiernos, sin distinción de colores políticos.

Es posible que ello se deba a una debilidad de nuestra vida política local, a una característica de un federalismo más declamado que real. Pero no cabe enseñar una interpretación utópica de la intervención federal. En realidad, la frecuencia con que ella se ha enviado es lo que ha hecho a un conocido tratadista extranjero decir que en la Argentina sólo existe un "cuasi-federalismo".



USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR